

### Aufgabe 8 – Wahlfachgruppe 6 – der Ersten Juristischen Staatsprüfung 1999/1

(Arbeitszeit 5 Stunden)

Im Laufe des Jahres 1997 wendet sich das Unternehmen „Klotzen-statt-Kleckern“ (KSK) an die kreisangehörige, 5000 Einwohner zählende bayerische Gemeinde Großdorf mit der Frage, ob die Gemeinde bereit wäre, die Errichtung eines sog. Factory-Outlet-Centers (FOC, Fabrik-Verkauf-Center) im Gemeindegebiet zu unterstützen. Bei dem von der KSK geplanten Factory-Outlet-Center handelt es sich um einen Gebäudekomplex mit 20.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche, der auf einem Grundstück von 50.000 m<sup>2</sup> im Osten des Gemeindegebiets errichtet werden soll. Das Grundstück liegt nur 800 m von einer Bundesautobahn entfernt und ist über eine Staatsstraße zu erreichen. Die KSK möchte die Verkaufsflächen an Betriebe der Elektro- und Textilindustrie vermieten, die dort ihre Erzeugnisse unmittelbar vertreiben können. Weiterhin sollen zwei Cafés und drei Restaurants im Gebäude untergebracht werden. Der Eigentümer des Grundstücks, Emil Eigner, hat sich in einem wirksamen schuldrechtlichen Vertrag verpflichtet, der KSK das Grundstück zu übereignen.

Die Gemeinde Großdorf beantragt daraufhin bei der Regierung die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens. In diesem gelangt die Regierung zu der Feststellung, dass eine Ansiedlung des FOC in der 20 km entfernten kreisfreien Stadt Seeburg „landesplanerisch sinnvoller“ sei. Zur Begründung wird darauf hingewiesen, dass im Landesentwicklungsprogramm Seeburg als mögliches Oberzentrum bezeichnet ist, in dem Betriebe mit überörtlicher Versorgungsfunktion angesiedelt werden sollen. Dies ist im Landesentwicklungsprogramm als Ziel der Raumordnung gekennzeichnet.

Der Gemeinderat von Großdorf beschließt gleichwohl mehrheitlich, an der Planung des FOC festzuhalten, da die im Raumordnungsverfahren von der Regierung geäußerten landesplanerischen Bedenken sowie die sonstigen allgemeinen Bedenken gegen Factory-Outlet-Center weniger gewichtig seien als die im konkreten Fall für das Vorhaben sprechenden Belange. Möglicherweise seien die Stadt Seeburg und die dortigen Geschäftsleute gegen die Planung, da nach Eröffnung des FOC

eventuell weniger Leute in Seeburg einkaufen. Selbst wenn einige Geschäfte in Seeburg schließen müssten, sei das nicht hinreichend erheblich; die Gemeinde Großdorf müsse zunächst ihre eigenen Interessen verfolgen.

Im Februar 1998 schließt die Gemeinde Großdorf mit der KSK auf der Grundlage eines von der KSK für das FOC in Abstimmung mit der Gemeinde erstellten Vorhaben- und Erschließungsplanes einen schriftlichen Durchführungsvertrag ab. Auf Antrag der KSK wird das Bebauungsplanverfahren eingeleitet. In diesem hält die Gemeinde an ihren oben genannten Erwägungen hinsichtlich der im Raumordnungsverfahren getroffenen Feststellung und der möglicherweise die Stadt Seeburg treffenden Nachteile fest, ohne dass das Ausmaß der zu erwartenden Umsatzeinbußen in Seeburg ermittelt wird. Im November 1998 beschließt sie unter Bezugnahme auf den das FOC festsetzenden Vorhaben- und Erschließungsplan den Bebauungsplan „FOC Großdorf“ und setzt diesen in Kraft. In dem Bebauungsplan wird die betreffende Fläche als „Sondergebiet für Einkaufszentrum“ festgesetzt. Der Bebauungsplan wurde ordnungsgemäß aus dem für das Gebiet bereits bestehenden Flächennutzungsplan entwickelt.

Am 1. 2. 1999 stellt die Stadt Seeburg, deren Gebiet nicht an das Gemeindegebiet von Großdorf angrenzt, beim Bayerischen Verwaltungsgesichtshof Antrag auf Feststellung der Nichtigkeit des Bebauungsplans „FOC Großdorf“. Sie rügt, dass sie im Planaufstellungsverfahren im Gegensatz zu anderen Kommunen nicht beteiligt worden sei, obwohl sie ein massives Interesse daran habe, die Planung zu verhindern. Ein Gutachten habe ergeben, dass im Bereich Elektro und Textilien im

Falle der Errichtung des FOC die Geschäfte in Seeburg eine Umsatzeinbuße von 30% zu erwarten hätten. Einzelne Geschäftsschließungen seien zu befürchten. Das FOC habe zudem einen Einzugsbereich von über 100 km. Dadurch werde die wesentliche Kaufkraft aus Seeburg abgezogen, was den Interessen von Seeburg an einer Revitalisierung der Innenstadt und am Schutz der eigenen großflächigen Einzelhandelsbetriebe zuwiderlaufe. Die Planung sei auch deshalb rechtswidrig, weil gegen das Landesplanungsrecht verstoßen werde. Der Durchführungsvertrag zwischen Großdorf und der KSK sei formunwirksam, da die KSK in dem Vertrag die Zustimmung zur Widmung der von ihr zu errichtenden Erschließungsstraßen als Gemeindestraßen erklärt habe. Dies käme einer Verpflichtung zur Übereignung der entsprechenden Grundstücksflächen gleich, weshalb eine notarielle Beurkundung des Vertrags hätte erfolgen müssen. Ohnehin sei die Feststellung von Factory-Outlet-Centern nach geltendem Bauplanungsrecht nicht zulässig. Ferner widerspreche diese Festsetzung der zugleich durch den Bebauungsplan getroffenen Festsetzung „Sondergebiet für Einkaufszentrum“.

#### Vermerk für die Bearbeiter:

In einem Gutachten, das auf alle aufgeworfenen Rechtsfragen eingeht, sind die Erfolgsaussichten des Antrags der Stadt Seeburg zu prüfen. Dabei ist davon auszugehen, dass die von der Stadt Seeburg gemachten Angaben tatsächlicher Art zutreffend sind.

*Hinweis:* Die Durchführung des Raumordnungsverfahrens für das FOC war gemäß § 1 Satz 3 Nr. 19 Raumordnungsverordnung erforderlich.

# Lösungsskizze zur Aufgabe 8 – Wahlfachgruppe 6 – der Ersten Juristischen Staatsprüfung 1999/1

(Text s. BayVBl. 2001, 158)

## A) Zulässigkeit des Normenkontrollantrages

### I. Rechtsweg

Für den Normenkontrollantrag ist der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 AGVwGO) zuständig, soweit es um einen Antrag im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit geht (§ 47 Abs. 1 VwGO). Der Rahmen der Gerichtsbarkeit des VGH ist dann gegeben, wenn eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art nach § 40 Abs. 1 VwGO vorliegt. Das ist dann der Fall, wenn sich aus der angegriffenen Norm Streitigkeiten des öffentlichen Rechts ergeben (siehe Gerhardt, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, § 47

RdNr. 33). Im vorliegenden Fall wird ein nach den Vorschriften des BauGB erlassener Bebauungsplan angegriffen. Dabei handelt es sich um eine Satzung (§ 10 Abs. 1 BauGB) mit öffentlich-rechtlichem Charakter. Der Vollzug des Bebauungsplanes geschieht vor allem durch den Erlass von Baugenehmigungen. Hierbei handelt es sich um öffentlich-rechtliche Rechtsakte, die im Verwaltungsrechtsweg anfechtbar sind.

### II. Statthaftigkeit

Der Bebauungsplan ist eine Satzung, die nach den Vorschriften des BauGB erlassen worden ist. Das Normenkontrollverfahren ist nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO statthaft.



### III. Antragsbefugnis

#### 1. Antrag als Behörde

Die kreisfreie Stadt S ist Behörde im Sinne von § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Antragsbefugt ist sie gleichwohl nur dann, wenn ein Rechtsschutzbedürfnis gegeben ist. Dies ist dann zu bejahen, wenn die Behörde die fragliche Norm zu vollziehen hat (vgl. BVerwG, Beschl. v. 15. 3. 1989, BVerwGE 81, 307/310 = BayVbl. 1989, 602/603; Beschl. v. 17. 12. 1992, BVerwGE 91, 318 = BayVbl. 1993, 247; BayVGh, Urt. v. 1. 4. 1982, BayVbl. 1982, 654; VGh Mannheim, Urt. v. 27. 2. 1987, NVwZ 1987, 1088; Schmidt-Aßmann, DÖV 1981, 246; Zimmerling, NVwZ 1992, 122/124). Dies ist im Hinblick auf die Stadt S nicht der Fall. Mit dem Vollzug des Bebauungsplanes ist die Stadt S nicht befasst.

#### 2. Antragsbefugnis als juristische Person

##### a) Allgemeines

Die Stadt S könnte allerdings als juristische Person antragsbefugt sein. Dies setzt voraus, dass sie geltend machen kann, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Vorliegen muss deshalb eine Verletzung der Stadt S in einem subjektiv-öffentlichen Recht.

##### b) Antragsbefugnis aus zentralörtlichem Gliederungssystem

Ein subjektiv-öffentliches Recht könnte sich aus dem zentralörtlichen Gliederungssystem des Landesentwicklungsprogramms ergeben (so ursprünglich OVG Koblenz, Urt. v. 19. 10. 1988, BRS 48 Nr. 5, S. 18; differenzierend Urt. v. 24. 6. 1992, BRS 54 Nr. 13, S. 43; VGh Mannheim, Urt. v. 27. 2. 1987, NVwZ 1987, 1088). Hierfür ließe sich anführen, dass im Landesentwicklungsprogramm der Stadt S die Funktion zugewiesen worden ist, überörtliche Versorgungsfunktionen wahrzunehmen. Dies kann gerade im Interesse der Stadt S erfolgen.

Gegen die Annahme eines entsprechenden subjektiv-öffentlichen Rechts aufgrund des zentralörtlichen Gliederungssystems spricht allerdings Art. 1 Abs. 2 LPlG. Die Festsetzung als mögliches Oberzentrum dient nicht primär den Interessen der kreisfreien Stadt, sondern einer den raumordnerischen und landesplanerischen Grundsätzen entsprechenden Landesentwicklung (vgl. auch VGh Mannheim, Beschl. v. 18. 6. 1976, BRS 30 Nr. 145, S. 266; Urt. v. 27. 2. 1987, NVwZ 1987, 1088; OVG Münster, Beschl. v. 25. 1. 1979, BRS 35 Nr. 32, S. 87). Beide Auffassungen sind vertretbar (vgl. dazu auch BVerwG, Urt. v. 11. 2. 1993, ZfBR 1993, 191/192, wo sich das Bundesverwaltungsgericht beiläufig zu diesem Problem im Rahmen des § 34 BauGB äußert).

##### c) Antragsbefugnis aus § 1 Abs. 6 BauGB

Eine Klagebefugnis könnte aus einem subjektiv-öffentlichen Recht auf fehlerfreie Abwägung abgeleitet werden (§ 1 Abs. 6 BauGB). Dass ein solches Recht besteht, wird in der Literatur mit guten Gründen vertreten (siehe Schenke, DVbl. 1997, 853/854; Hüttenbrink, DVbl. 1997, 1253/1257; anders OVG Münster, NVwZ 1997, 694/695). Nötig wäre, dass ein abwägungserheblicher Belang der Stadt S von der Gemeinde G nicht richtig berücksichtigt worden wäre. Im vorliegenden Fall hat die Gemeinde G die Interessen der Stadt S pauschal und ohne nähere Prüfung in die Abwägung eingestellt. Konkrete Umsatzrückgänge wurden nicht ermittelt. Eine Abwägungsfehlgewichtung lässt sich hieraus gleichwohl nicht ableiten. Die Ergebnisse der gutachterlichen Untersuchung der Auswirkungen des FOC gehen nicht über das hinaus, was die Gemeinde „vorsorglich“ mit abgewogen hat. Daher lässt sich aus § 1 Abs. 6 BauGB keine Klagebefugnis ableiten.

Mit entsprechender Begründung lässt sich jedoch auch die Gegenauffassung vertreten. Die Gemeinde ist ihrer Pflicht, alle Belange zu ermitteln und zu bewerten, nicht nachgekommen. Die präsuntive Einstellung von Belangen in die Abwägung hat möglicherweise doch eine Abwertung der Belange zur Folge.

##### d) Antragsbefugnis aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG

Eine Antragsbefugnis könnte sich auch aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ergeben. Voraussetzung wäre allerdings ein nachhaltiger Eingriff in ihre

Planungshoheit (vgl. zu den Auswirkungen überörtlicher Planungen BVerfG, Beschl. v. 7. 10. 1980, BVerfGE 56, 298/313 f. = BayVbl. 1981, 302 – Flugplatz Memmingen –; BayVerfGH, Entsch. v. 14. 6. 1985, VerfGH 38, 51/65 f. = BayVbl. 1985, 523/527 f. = NVwZ 1985, 732/735). Eine Klagebefugnis aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ließe sich dann annehmen, wenn konkrete Planungsabsichten bestehen, die durch die Planung der Nachbargemeinde G unausführbar gemacht werden können (vgl. VGh Mannheim, Urt. v. 6. 11. 1989, NJW 1990, 2082 = NVwZ 1990, 390; weitergehend BVerwG, Beschl. v. 9. 11. 1995, BauR 1995, 354/356 = ZfBR 1995, 148/149; keine konkreten Planungen erforderlich). Hieran mangelt es nach dem Sachverhalt bereits. Es besteht zudem nur ein Anspruch darauf, dass die Planungshoheit nicht in unzumutbarer Weise beeinträchtigt wird (W. Schrödter, in: Schrödter, BauGB, § 2 RdNr. 42). Die Planung der Gemeinde G müsste unmittelbare Auswirkungen von gewichtiger Art auf die städtebauliche Ordnung und Entwicklung der Nachbargemeinde S haben (vgl. BVerwG, Urt. v. 8. 9. 1972, BVerwGE 40, 323/330 = BayVbl. 1973, 273; Urt. v. 15. 12. 1989, BVerwGE 84, 209/218; Beschl. v. 9. 1. 1995, BauR 1995, 354/356 = ZfBR 1995, 148/149; dazu Hendler, JZ 1987, 495/499). Dies lässt sich nach den Angaben im Sachverhalt nicht annehmen.

##### e) Antragsbefugnis aus § 2 Abs. 2, § 4 BauGB

Weiterhin könnte sich ein subjektiv-öffentliches Recht aus § 2 Abs. 2 BauGB ergeben. Das gemeindliche Abstimmungsgebot ist eine materiell-rechtliche Anforderung an die Bauleitplanung. Verfahrensrechtlich wird dieser Anforderung dadurch Rechnung getragen, dass benachbarte Gemeinden nach § 4 BauGB als Träger öffentlicher Belange beteiligt werden (siehe Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 6. Aufl. 1998, § 2 RdNr. 7). Voraussetzung dafür wäre, dass die kreisfreie Stadt S Nachbargemeinde ist. Dies richtet sich nicht primär nach dem unmittelbaren Angrenzen, sondern nach den planungsrechtlichen Auswirkungen des Vorhabens (BVerwG, Beschl. v. 9. 1. 1995, BauR 1995, 354/356; Bielenberg, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 2 RdNr. 70; Runkel, UPR 1998, 241/245). Durch die fehlende Beteiligung hatte die Stadt S nicht die Möglichkeit, ihre Interessen gegenüber der Gemeinde G zu konkretisieren. Da die Beteiligung als Träger öffentlicher Belange nach § 4 BauGB unmittelbar der Verwirklichung des materiellen Abstimmungsanspruchs aus § 2 Abs. 2 BauGB dient, lässt sich wegen Verstoßes gegen § 4 BauGB trotz § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Halbsatz 2 BauGB vom Vorliegen einer Antragsbefugnis ausgehen. Es kann somit eine ähnliche Erwägung gemacht werden, wie sie vom BVerfG hinsichtlich des Grundrechtsschutzes durch Verfahren entwickelt worden ist (siehe dazu BVerfG, Beschl. v. 20. 12. 1979, BVerfGE 53, 30/62 ff.). Auch hiergegen lässt sich allerdings einwenden, dass eine „vorsorgliche“ Abwägung der Interessen von S durchaus stattgefunden hat. Eine Substantiierung des Vorbringens im Verfahren nach § 4 BauGB hätte zu keinem anderen Abwägungsergebnis geführt (§ 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB), zumal unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art auf die städtebauliche Ordnung von S nicht ersichtlich sind (vgl. oben d). Daher wird man auch aus § 2 Abs. 2 i.V.m. § 4 BauGB keine Klagebefugnis ableiten können.

*Anmerkung:* Die Bearbeiter können sowohl zur Zulässigkeit als auch zur Unzulässigkeit des Antrags kommen. Es ist weiterhin zu akzeptieren, wenn die Bearbeiter im Hinblick auf eine absehbare Rechtsverletzung die Antragsbefugnis bejahen und die übrigen Punkte im Rahmen der Begründetheit abhandeln. Wichtig ist allein, dass die einzelnen Aspekte angesprochen werden.

### IV. Frist

Der Antrag kann nur innerhalb von zwei Jahren gestellt werden (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Diese Frist ist eingehalten worden.

### V. Antragsgegner

Der Antrag ist nach § 47 Abs. 2 Satz 2 VwGO gegen die Körperschaft zu richten, die die Rechtsvorschrift erlassen kann. Dies ist im vorliegenden Fall die Gemeinde G.



*Anmerkung:* Dieser Prüfungspunkt betrifft richtigerweise nicht die Frage der Passivlegitimation. Vielmehr wird eine Prozessstandschaft ausgeschlossen. Eine Prüfung unter dem Stichwort „Passivlegitimation“ oder „richtiger Beklagter“ im Rahmen der Begründetheitsprüfung ist jedoch verbreitet und wohl zu akzeptieren.

## VI. Zwischenergebnis

Der Normenkontrollantrag der kreisfreien Stadt S ist unzulässig. Die Verfasser können mit entsprechender Begründung durchaus zu einem gegenteiligen Ergebnis kommen.

## B) Begründetheit des Normenkontrollantrages

Der Normenkontrollantrag ist dann begründet, wenn die *Satzung* formell und/oder materiell mit dem geltenden Recht unvereinbar ist.

### I. Formelle Rechtmäßigkeit

In formeller Hinsicht könnte der Plan deshalb rechtswidrig sein, weil die Stadt S nicht als Träger öffentlicher Belange gemäß § 4 BauGB beteiligt worden ist. Die Stadt S ist ein Träger öffentlicher Belange, da ihr Aufgabenbereich durch die Planung berührt wird (siehe W. Schrödter, in: Schrödter, BauGB, 6. Aufl. 1998, § 4 RdNr. 3 a). Auf ein unmittelbares Angrenzen kommt es nicht an. Der Planmangel könnte allerdings nach § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Halbsatz 2 BauGB unbeachtlich sein. Nach dem Sachverhalt ist nicht davon auszugehen, dass überhaupt keine Träger öffentlicher Belange beteiligt worden sind. Vielmehr ist nur die Stadt S nicht beteiligt worden. Der Fehler ist deshalb nicht beachtlich.

### II. Materielle Rechtmäßigkeit

#### 1. Verstoß gegen § 1 Abs. 4 BauGB

In Betracht kommt ein Verstoß gegen das Anpassungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB. Der Bebauungsplan ist ein Bauleitplan. Es besteht deshalb die Pflicht einer Anpassung an die Ziele der Raumordnung.

Fraglich ist zunächst, ob es sich bei dem zentralörtlichen Gliederungssystem um ein Ziel der Raumordnung handelt. Die Kennzeichnung als Ziel hat keinen konstitutiven, sondern nur deklaratorischen Charakter (Gierke, in: Brügelmann, BauGB, § 1 RdNr. 307; Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Erbguth, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, K § 3, RdNr. 8–10). Die Voraussetzungen des § 3 Nr. 2 ROG sind gleichwohl erfüllt. Es handelt sich um eine räumlich und sachlich bestimmte Festlegung zur Entwicklung des Raums (vgl. auch Art. 13 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 3 LPiG). Gleichwohl ist fraglich, ob die Anpassungspflicht des § 1 Abs. 4 BauGB sich dahin gehend konkretisiert, dass ein Factory-Outlet-Center in der Gemeinde G nicht errichtet werden darf. Das Ziel besagt nur, dass in der kreisfreien Stadt S überörtliche Versorgungseinrichtungen für die Region vorzuhalten sind. Damit ist nicht zwingend die Konsequenz verbunden, dass Betriebe mit solcher Funktion nicht in anderen Gemeinden angesiedelt werden dürfen. Zum Zweiten gilt der Grundsatz, dass Ziele der Raumordnung, um eine Anpassungspflicht begründen zu können, sachlich und räumlich so konkret bestimmt werden müssen, dass sie erkennen lassen, in welcher Weise sie die Planungshoheit der Gemeinde beschränken (vgl. BVerwG, Beschl. v. 20. 8. 1992, BVerwGE 90, 329/334; W. Schrödter, in: Schrödter, BauGB, § 1 RdNr. 48 a; Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Erbguth, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, K § 3, RdNr. 29). Mit Hinblick auf Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG sind die Aussagen von landesplanerischen Festsetzungen im Grundsatz restriktiv zu interpretieren, so dass

der Gemeinde Planungsspielräume verbleiben (Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Erbguth, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, K § 3, RdNr. 109, 113 f. m.w.N.). Auch unter Berücksichtigung dieses Gesichtspunktes lässt sich eine Anpassungspflicht nicht bejahen.

Eine gegenteilige Ansicht kann mit guten Gründen vertreten werden. Die Ministerkonferenz für Raumordnung ist der Auffassung, dass ein FOC wegen der mit seinem Betrieb verbundenen Bedrohung der Versorgung der Bevölkerung außerhalb von Großstädten/Oberzentren nicht zulässig sein soll (Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 3. 6. 1997, Nds. MBL 1997, 1635, zitiert bei W. Schrödter, in: Schrödter, BauGB, § 1 RdNr. 54; vgl. auch die Plenarinitiative der Grünen im Nds. Landtag, LT-Drs. 14/101 – zuvor schon 13/2831 –, mit der eine Änderung des Raumordnungsrechts zur Verhinderung von Factory-Outlet-Centern ab 4000 qm Verkaufsfläche in Oberzentren angestrebt wird). In einem Bericht im Juni 1998 haben die Raumordnungsminister von Bund und Ländern ihre Position bekräftigt. Die Innenstädte würden einen Verlust von Vielfalt, Individualität und Attraktivität erleiden. Direktverkaufszentren führten außerdem zu den Problemen der Zersiedelung, des zusätzlichen Verkehrsaufkommens, der Versiegelung von großen Bodenflächen und weiteren Umweltbelastungen. Zudem schafften sie weniger qualifizierte Arbeitsplätze und Ausbildungsplätze als vergleichbare Einzelhandelsbetriebe (vgl. zu alledem auch Kniep, VBIBW 1998, 294; Runkel, UPR 1998, 241/243 f.).

### 2. Abwägungsfehler

#### a) Verstoß gegen § 4 Abs. 2 ROG

Der Bebauungsplan könnte wegen Verstoß gegen § 4 Abs. 2 ROG rechtswidrig sein. Die Gemeinde hat sich über die Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens (§ 15 ROG i.V.m. Art. 23 LPiG) hinweggesetzt. Die Ergebnisse eines Raumordnungsverfahrens sind sonstige Erfordernisse der Raumordnung gemäß § 3 Nr. 4 ROG. Die Errichtung des FOC müsste weiterhin eine raumbedeutsame Planung oder Maßnahme sein. Im vorliegenden Fall handelt es sich jedenfalls um eine gemeindliche Planung, durch die Raum in Anspruch genommen wird. Eine raumbedeutsame Planung im Sinne von § 3 Nr. 6 ROG liegt deshalb vor. Als Rechtsfolge ist die Gemeinde verpflichtet gewesen, die Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens in der Abwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB zu berücksichtigen. Dies ist nach dem Sachverhalt geschehen. Der Gemeinderat hat sich mit den Ergebnissen des Raumordnungsverfahrens auseinandergesetzt. Das Abwägungsergebnis ist nicht zu beanstanden.

#### b) Verstoß gegen § 2 Abs. 2 BauGB

§ 2 Abs. 2 BauGB enthält ein materiellrechtliches Abstimmungsgebot (vgl. BVerwG, Urt. v. 15. 12. 1989, BVerwGE 84, 209/216; Beschl. v. 9. 5. 1994, BayVBl. 1994, 698 = NVwZ 1995, 266; Beschl. v. 9. 1. 1995, BauR 1995, 354/365 = ZfBR 1995, 148/149; Urt. v. 11. 2. 1993, NVwZ 1994, 285; dazu Reidt, LKV 1994, 93). Dies ist ein Sonderfall des Abwägungsgebots. Grundlage der Abstimmungspflicht ist die Planungshoheit (BayVG, Urt. v. 4. 9. 1984, VGH n.F. 37, 105/108 = BayVBl. 1985, 83/85; Bielenberg, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 2 RdNr. 65 und 68). Die benachbarte Stadt S hat einen materiellrechtlichen Anspruch darauf, dass ihre Interessen in der Bauleitplanung der Nachbargemeinde berücksichtigt werden. Dies ist im vorliegenden Fall geschehen. Trotz unterlassener Beteiligung waren die gegenläufigen Interessen der Stadt S aufgrund des Raumordnungsverfahrens dem Gemeinderat der Gemeinde G bewusst. Ein Verstoß gegen § 2 Abs. 2 BauGB kann deshalb nur dann angenommen werden, wenn das Abwägungsergebnis zu beanstanden ist (Abwägungsdisproportionalität). Dies ist nicht der Fall. Zwar ist nach Ansicht des BVerwG (Urt. v. 15. 12. 1989, BVerwGE 84, 209) im Rahmen des § 2 Abs. 2 BauGB eine nachhaltige Störung einer hinreichend konkreten gemeindlichen Planung nicht erforderlich. Jedoch bestimmt die Konkretisierung der Planung das Maß der erforderlichen Abstimmung (Bielenberg, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 2 RdNr. 68). Ferner müsste S durch unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art betroffen sein.



Vor diesem Hintergrund ist das Abwägungsergebnis nicht zu beanstanden, zumal eine Gemeinde keinen Anspruch darauf hat, dass sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Unternehmen in ihrem Gemeindegebiet nicht ändern.

Ein vertretbarer Gedanke wäre es, im Rahmen des § 2 Abs. 2 BauGB zusätzlich das zentralörtliche Gliederungssystem zu berücksichtigen (so OVG Koblenz, Urt. v. 19. 10. 1988, BRS 48, S. 18/19; W. Schrödter, in: Schrödter, BauGB, § 2 RdNr. 46 a). Dann könnte man dazu kommen, dass ein Verstoß gegen § 2 Abs. 2 BauGB vorliegt, weil die Pflicht zur Berücksichtigung der Interessen von S durch das Ziel der Raumordnung entsprechend konkretisiert ist (anders aber OVG Lüneburg, Urt. v. 23. 11. 1982, BRS 39 Nr. 36, S. 77; Urt. v. 29. 3. 1985, UPR 1986, 314/316; VGH Mannheim, Urt. v. 27. 2. 1987, NVwZ 1987, 1088; Reidt, LKV 1994, 93/97).

c) Mangelnde Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Stadt S  
In Betracht kommt eine Abwägungsfehlengewichtung hinsichtlich der Interessen der Stadt S. Die Gemeinde G hat jedoch vorsorglich die Interessen der Stadt S mit berücksichtigt und auch das Schließen von Geschäften mit in die Abwägung einbezogen. Eine Fehlgewichtung ist deshalb nicht erkennbar (vgl. oben A.III.2.c). Die Interessen der Geschäfte in S sind jedoch auch als solche gemäß § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 8 BauGB bei der Abwägung zu berücksichtigen. Auch dies ist jedoch geschehen. Es ließe sich deshalb nur die Frage stellen, ob insoweit eine Abwägungsdisproportionalität gegeben ist. Dies wäre möglicherweise dann der Fall, wenn die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung gefährdet wäre. Dies ist jedoch nicht zu befürchten, da sich das FOC auf den Vertrieb von Elektro- und Textilwaren beschränkt. Hierbei spielt der Aspekt der unmittelbaren örtlichen Nähe zum Verbraucher nicht eine solche hervorragende Rolle wie etwa bei Lebensmittelgeschäften.

#### d) Eigentum des Vorhabenträgers

Bei Verfahren nach § 12 BauGB ist in der Regel der Vorhabenträger Eigentümer der zu bebauenden Flächen. Eine zwingende rechtliche Voraussetzung ist das aber nicht (W. Schrödter, in: Schrödter, BauGB, § 12 RdNr. 10 und 37). Die KSK hat einen schuldrechtlichen Vertrag zum Erwerb der Grundstücke abgeschlossen. Die Gemeinde kann deshalb davon ausgehen, dass das Vorhaben von der KSK verwirklicht wird (vgl. dazu bezüglich schuldrechtlicher Position skeptisch Hamberger, Der Vorhaben- und Erschließungsplan i.S. des § 7 BauGBMaßnG, 1994, S. 90).

#### e) Formelle Rechtswirksamkeit des Vertrages

Der Durchführungsvertrag zwischen der KSK und der Gemeinde G könnte allerdings formunwirksam sein. Wäre er unwirksam, würde ein Abwägungsfehler (§ 1 Abs. 6 BauGB) vorliegen, da die Gemeinde beim Beschluss über den Bebauungsplan von einer wirksamen Verpflichtung der KSK und damit von einer falschen Planungsgrundlage ausginge (vgl. zu einer ähnlichen Konstellation Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bienberg/Krautzberger, BauGB, § 1 RdNr. 217).

Die Unwirksamkeit könnte sich aus § 62 VwVfG i.V.m. § 125 BGB ergeben. Möglicherweise wäre eine notarielle Beurkundung des Vertrages erforderlich gewesen. Hierbei ließe sich anführen, dass der Vertrag letztlich auf eine Übertragung von Grundflächen hinausläuft, da bereits im Vertrag die Zustimmung zur Widmung der Erschließungsstraßen als Gemeindestraßen erteilt wird. Die Zustimmung zur Widmung nach Art. 6 Abs. 3 BayStrWG kann jedoch formlos erfolgen. Nach der dualistischen Konstruktion (dazu Steiner, Straßen- und Wegerecht, in: ders. [Hrsg.], Besonderes Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 1995, V B I 2 RdNr. 21) bleibt damit das privatrechtliche Eigentum an den Grundflächen unangetastet, die KSK bleibt also zivilrechtlicher Eigentümer. Eine Formbedürftigkeit nach § 313 BGB besteht deshalb nicht.

### 3. Festsetzung als Sondergebiet

Der Bebauungsplan könnte deshalb rechtswidrig sein, weil ein FOC und ein Sondergebiet festgesetzt worden sind. Im Bereich eines Vorhaben- und Erschließungsplans besteht gemäß § 12 Abs. 3 Satz 2 BauGB keine Bindung an die Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 BauGB. Ein FOC kann deshalb auch dann festgesetzt werden, wenn dies nach § 9 Abs. 1 BauGB i.V.m. der BauNVO nicht möglich wäre. Andererseits kann ein Rechtsfehler dadurch entstehen, dass die Gemeinde zusätzlich die Festsetzung „Sondergebiet für Einkaufszentrum“ aufnimmt, falls man davon ausgehen kann, dass ein FOC nicht unter § 11 Abs. 3 BauNVO fällt. Dann würde ein Widerspruch zwischen dem Vorhaben- und Erschließungsplan und dem Durchführungsvertrag einerseits sowie dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan andererseits vorliegen. Der gemeindliche Satzungsgeber kann wegen § 12 Abs. 3 Satz 1 im VEP-Bereich keine vom VEP abweichenden Festsetzungen treffen (Quaas, in: Schrödter, BauGB, § 12 RdNr. 44; Gaentzsch, in: Berliner Kommentar zum BauGB, 2. Aufl. 1995, § 7 BauGBMaßnG RdNr. 12).

Ein solcher Widerspruch ist jedoch nicht gegeben. Ein FOC ist als Einkaufszentrum nach § 11 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO zu qualifizieren (siehe Jahn, GewArch. 1997, 456/457; Kniep, VBIBW 1998, 294; Runkel, UPR 1998, 241/244). Es handelt sich um einen von vornherein einheitlich geplanten, finanzierten, gebauten und verwalteten Gebäudekomplex mit mehreren Einzelhandelsbetrieben verschiedener Art und Größe, zu-

meist verbunden mit verschiedenartigen Dienstleistungsbetrieben. Im Bereich des Bebauungsplans sollen mehrere Einzelhandels-geschäfte angesiedelt werden, zusätzlich Cafés und Restaurants. Dass es sich um unmittelbaren Fabrikverkauf handelt, spielt keine Rolle. Aus der Sicht des Kunden besteht kein entscheidender Unterschied zu normalen Einzelhandelsbetrieben.

### C) Ergebnis

Der Antrag der Stadt S ist nicht nur unzulässig, sondern auch unbegründet.